



TITLE:

第3部 総合討論「水源環境税のガバナンス」:討論3「森林政策・自然資源政策の観点から」

AUTHOR(S):

柿澤, 宏昭

CITATION:

柿澤, 宏昭. 第3部 総合討論「水源環境税のガバナンス」:討論3「森林政策・自然資源政策の観点から」. 財政と公共政策 2012, 52: 83-88

ISSUE DATE:

2012-10-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/179975>

RIGHT:

は、良好な水質は確保できません。とすれば、上流側にも資金投資をして施策展開する必要が生じてきます。すなわち自然生態系は連続しているということです。

あるいは、水源環境保全に取り組む区域にシカが入り込んできて、森林生態系を荒らしています。したがって、水源環境保全のためには、シカ管理が必要だという論議があります。このようなシカ管理を行う必要性に関しても検討が行われており、自然環境そのものを相手にする施策の難しさがあるということです。このように幾つか問題点はあります。

ただ私は、よいところも何点かあると思っております。プラス面の評価ですが、例えば県民会議は透明性や公開性が高く、かつ論議は県民会議の主導で行われています。会議の議題の設定や作業チームの設定、また施策評価の手法の開発などというのは、県民会議に主導性があるものですから、そういう点で、私は従来の審議会とか協議会に比べると、一定の主体性があると考えております。

また、流域協議会の在り方との関係は、先ほど大野先生がご指摘されたと思います。その点で、私はまだ比較しておりませんが、私が経験している範囲で考えれば、県民会議にもそれなりのプラス評価はできるのではないかとということで、まとめさせていただきます。

どうもありがとうございました。

討論3

「森林政策・自然資源政策の観点から」

北海道大学森林政策学研究室

柿澤 宏昭 先生

ただいまご紹介いただきました、北大の柿澤と申します。私は森林政策が専門なので、この分野からのコメントになります。水資源管理というよりは、土地利用のコントロールという視点を中心に、またこの第3部だけではなくて、全体を含めてコメントさせていただきます。

私が土地利用のコントロールに着目するのは、水資源の管理や流域管理は、結局は土地をどうやって利用し、その利用をコントロールするのかに関わるからです。

先ほど諸富先生のお話しの中でルールづくりについて触れられ、土地の利用の方向についてもルールが必要なのではというご指摘がありましたが、ヨーロッパでは土地の利用に関する計画・規制の仕組みがしっかりしており、ある程度の土地利用のコントロールはできているから、むしろ水資源のコントロールのところに集中した取り組みがされているのではないかと思います。

土地の利用のコントロールに関して二つの点からお話をさせていただきますが、第1はスケールの問題です。一つは自然のスケールです。流域というのは入れ子状の構造を持っていて、小流域が幾つも集まって中流域ができ、それが幾つか集まって大きな流域ができとかたち

で、重層的なレベルを持っている。

もう一つは社会的なスケールです。流域管理をするための基本というのは、地域社会そのものに関わってくる。そこにどういうかたちで人が住み、土地を利用し、水を利用するかということと流域保全は関わってきます。森林環境税で出てくる県単位というスケールはかなり大きい単位で、より小さなコミュニティのあり方そのものを考えることも重要となってきます。

そうすると、流域で考えるガバナンスは一つではなく、重層的に考えなければいけないことを指摘したいと思います。

流域の土地利用のコントロールに関し、第2に指摘したいのは、コントロールには様々な手法があり、その全体的な仕組みを考える必要があるということです。

たとえば私の専門の森林政策に関して言えば、特に民有林では森林のかなりの面積は林業生産活動の対象とされており、経済活動としての林業によって森林を管理しています。通常の産業活動としての林業が、どこまで流域の保全機能の維持を果たせるのか。その上で、さらにプラスアルファとしてより高いレベルでの流域を保全するために通常の林業活動をどう変えなければならないのか、そのためにどのような方策を打つべきなのかということに分けて考える必要があります。

例えば欧州の森林管理のコントロールを見ると、まず最低限守らなければならないルールがはっきりして、その順守が徹底されています。伐採したら必ず更新させる、大面積な伐採は禁止、河畔域の森林は保全するなど、最低限守るべきルールが決まっています。そのうえでルールを順守しつつ、経済的に自立した林業生産活動が展開されています。要するに最低限守るべきルールが徹底され、そのうえで林業活動が展開して持続的な森林の管理を行っているのです。さらに、より高いレベルでの環境の配慮を求める場合に、それを可能とさせるような財政支援や様々なソフトの支援を行っています。以上のような様々な手法を重層的に組み合わせて全体的な制度設計がされています。

今日議論されていた環境税といった手法は、上述の例でいえばより高いレベルの環境保全を目指すところにあてられるのが本来的な姿なのかと思います。ただ、日本の場合は、本来、林業生産活動の中でできるかもしれない間伐や、伐採放棄地を再造林するといった使い方が主体になっています。こうした背景としては、日本では林業が経済的活動として自立的な展開が困難であり、膨大な補助金によって人工林の管理が何とか維持されていることがあります。

これに対していま日本では、経済活動としての林業がきちんと成立させることが森林政策の最重要課題として展開されています。どこまで経済活動として自立できるかというのは議論がありますが、経済活動で果たすべきことと、財政支援によって達成すべきことの議論を改めて行う必要があると思います。

守るべきルールの設定と遵守に関しは、日本の場合は非常に強固な私有財産権保護があるので、なかなか踏み出せません。例えば、新しい森林計画制度がつくられて、その中で市町村が自由に森林をゾーニングすることができる制度がつくられました。これは水源域の保全や生

態系の保全などに使えるのですが、この制度は財政的な裏付けをまったく持っていない。そうになると市町村が保全を進めるための規制などを伴ったゾーニングをすすめようとしても、所有者は納得しないので、実現は困難です。一方、例えばニセコ町が水源の保全条例をつくって水源域での開発許可制を導入するなど、先進的な取り組みをしているところもあります。これは首長などのリーダーシップと地域合意の形成の中で初めて可能となってきています。

ですので、どこまで経済活動のなかで保全的機能を達成するのか、ミニマムルールをどうやって設定するのか、より高いレベルの保全活動をどのように支援していくのか、全体的な枠組みの中で考えていく必要があると思います。

もう一点、連携に関して述べますと、流域単位でまとまって頑張ろう、みんなで弱体である林業を支えようということは大切とは思いますが、それぞれが頑張っ、何とかここまではできた、でもこの先は難しいということが集まって初めて、その流域の連携なり、流域の保全なりというのが進むと思います。個々の主体や活動－たとえば林業活動やそれにかかわる主体がそれぞれ頑張っ、強くなってきているという基盤を形成して初めてガバナンスをうまく機能するのではないかと思います。

いままでのところは全体に関するコメントで、最後に神奈川の水源環境税に関わっ、コメントしたいと思います。

まずはスケール論にかかわっ、ガバナンスの重層性というものを、この神奈川の水源環境税に関わるものに関してはどう扱っているのだろうか。特に、地域社会ですとか、山村だとか、そういったところとの関わりが、見えてきません。水源環境税に関わるガバナンスの重層性をどういうふうと考えられているのかということをお考えなり、あるいは、これからどんなかたちで考えていくのかということをお聞かせ願えればと思います。

もう一つは、いまお話ししたように水源環境保全を進めるためには様々な政策手法がありますが、現在の県民会議というのは、税を使う方に集中して議論されてきており、先ほどの議論の中でも県民会議の議論の中身を考えた方がいいのではないかと指摘がありました。そういった面で、水源環境保全の政策枠組み全体をどう考えるのか、それを誰が考えるのか、県民がどのように参加するのかという話と、県民会議がどのようにそれと関わっ、いくのか、その辺りをお聞かせいただければありがたいなと思います。県民会議が利用に集中した議論をしたからこそ、集中した議論ができ、成果をまとめることもできたという面もあるのかなと思います。県民会議の議論を税の利用だけではなく広げること、県民会議の可能性が広がるのか、それとも議論が薄まってしまうのか。もし後者であるとする、先ほどの重層的なガバナンスの関わり合いを含めて、どのように水環境に関わるガバナンスの大きな見取り図を描いていくのか。その辺りのご意見、あるいはご議論をお聞かせいただければありがたいなと思います。私からは以上です。

リプライ

司会：

ありがとうございました。それでは、いまの3名の先生方からのコメント、ご意見に対して、報告者の方から順次リプライをお願いします。平松さんの方からお願いします。

平松：

まず、県民会議についてですが、現在、神奈川県の水源環境保全施策というのは行政内部の大綱で決められております。当初から条例化の検討がされたのですが、その当時の実力不足、増税反対が圧倒的であった議会との関係で条例化を見送っています。しかし、もう5年もたって施策が定着化し、議会も認めて既に延長したわけですから、延長時に水源環境保全施策の条例化を、きっちりやる必要があったのではないかと思います。その中で県民会議の位置付けを条例の中できちんと整理することが不可欠でした。

その場合、自治基本条例や住民参加条例のように、時として二元代表制の上に行くような位置付けをしてしまうとかえっておかしくなりますので、その点も十分に考慮した上で条例化が絶対に必要だと思います。現在の大綱設置だと住民や県議会は関心が薄くなってしまいますので、それはまずいだろうと思います。

次に、流域委員会のお話がありました。当時から流域委員会の構想は事務方では検討されておりました。山梨県、静岡県、東京都、関係市町村、さらに環境NPOなど、様々な方々に入ってもらってつくっていいのではないかと話です。ただ、それはまだ動き出す前でしたので、具体的なところまでは行っていません。

さらに、先程、田中先生からご指摘のあった、なぜ税制措置を5年間の時限にしたのかという意味をよくよく考える必要があると思います。5年間の時限ということは、延長に際して、当初と同じように施策についての県民論議を行う必要があります。県民会議で論議された内容や、評価内容をもう一回、県民の場に提起する必要があったと思います。

それをやるのは県民会議ではなく、行政の役割です。行政がどのような役割を果たしているのか見えません。行政がもっと前面に出て、県民会議と一緒にやるのは大いに結構ですが、行政が県民会議を、悪い表現をすれば隠れみのにしているのではないかという感じはします。

それは、現在担当している方々の本意ではないと思います。もっと行政マンが前面に出て、当初ほどやる必要はありませんが、5年刻みで県民論議をやらないと、はっきり言えるのは、税というものは、つくられてから2、3年たつと多くの県民は忘れてしまいますので、施策の論議が不可欠です。

増税というと、住民はすぐ反発しますが、忘れっぽいですから施策も忘れてしまいます。それはまずいので、5年間という刻みをつくって、その時々にならず議論をくり返すことにしたのです。

長谷川：

感想を述べさせていただきます。県民会議と一般県民、あるいは地域社会との乖離があるのではないかというお話があったと思いますが、本当にそのとおりだと思います。それから、流域と行政界も、やはり乖離していて、そこをどうするのか。それも、そのとおりで。

ただし、私が指摘したのは、いま私たち市民に与えられた場というのは県民会議しかなくて、田中先生がご指摘のように限界があることも十分承知しておりますが、いま平松さんが指摘されたように、県民会議を舞台に突破していくしかないと思っています。

ただ、その議論のやり方が、あまりにもこれまでの議論の形式に終始していて、突破の糸口さえもつかめていないところに、自分も1期の委員だったので、あまり言えないのですが、ふがいなさを感じているというのが正直なところです。

いまは解答はないと思いますが、私たち後方からの支援もしますので、突破できるように県民会議に頑張ってもらいたいと思います。

宮永：

まず大野先生からは、複眼的アプローチということで5つの論点が挙げられていたが、それら相互の関係はどうなっているのかとのご質問をいただきました。これは率直に申し上げて、あまり考えておりませんでした。ただ複眼的アプローチをとった背景として、財政学者から提起された参加型税制なる概念に対し、ガバナンス論の立場からどうリプライすればよいのかという問題意識があったということを、ここで申し上げておきます。残念ながら「ガバナンス論」は何か単一の理論体系を持っているわけではありませんので、ここでは環境ガバナンスと密接に関連する5つの論点を同時に考慮しながら参加型税制の意義を解明する、という複眼的な方法をとるに至ったわけです。

次に、プロセス評価だけでなくアウトカム評価も行うべき、とのご指摘をいただきました。これも確かにその通りなのですが、ただ思いましたのは、水源環境保全・再生は長期的スパンで取り組むテーマですので、その成果を現時点で正確に見定めるのが難しいということです。ところで、かつて平松さんにヒアリングしたとき、どうして県民会議のような仕組みを作ろうと思ったのかと伺ったところ、「役所の仕事のやり方を変えたいと思ったから」とお答えになった。「水や森は大事だから」とか「住民参加が重要だから」とかいう答えを予想していたので、はっとした記憶があります。こういうこともあって、プロセス評価を強調する結果になったとご理解ください。

それに、県民会議と既存の自治的組織との関係に関するご質問もありました。淀川水系流域委員会なども同様ですが、まず言えるのは、県民会議はそういう諸組織の利害を持ち込んだり裁いたりする場ではないし、またそうすべきでもないということです。県民会議の現状を詳しく調べたわけではないのですが、まずは個々の事業の中で連携を図っていくのが現実的ではないでしょうか。

それから田中先生からは、現在は事務局が行政の中にあるけれども、可能であれば独立事務局にしたいと考えている、といった趣旨のご発言がございました。これについてはすでにご存じかもしれませんが、淀川水系流域委員会がそのような方式をとったことで知られています。県民会議も、一つの選択肢として検討してみる価値はあるのではないのでしょうか。

あと、施策評価の難しさについても言及がありました。これについては、私は公設試験研究機関や自然系博物館の科学的知見の活用が今後ポイントになるような気がしています。神奈川県には自然環境保全センターという立派な機関があって、水源環境保全・再生施策に関するモニタリングなどに従事されていますけれども、そういう体制を強化していくことは施策評価の問題に対応する上で不可欠だと考えています。

最後に柿澤先生ですが、私に関連するものとしては、「政策の射程がどんどん広がっていくということだが、果たして広げられるのか、そして広げるのは望ましいことなのか」といった趣旨のご質問があったかと思います。確かに、私もあまり無節操に広げることは望ましいことではなく、やはり原点である水源環境保全・再生のチェック・評価に軸足を置くべきだとは思っています。しかし一方で、真の「県民参加」実現のためには、持続可能な地域社会づくりや流域自治の実現といった課題も見据えながら組織力を高めていくという視点が求められており、しかもそれは既存の活動と両立が可能だ、というのが私の考えです。

総括討論

司会：

ありがとうございます。まだまだいろいろ議論したいことはたくさんありますが、ここで、ガバナンス論をめぐるお三方のご報告についてのやりとりは、いったん打ち切らせていただき、次に、本日の第1部、第2部、第3部全体を通じた討論にきたいと思います。

本日、水と森をとりまく様々な課題が出されたと思います。一つは水と森についての政府の役割で、国、都道府県、市町村の役割、あるいはそれに対する税財政制度のあり方について提起がございました。また、そこに市民、あるいは県民の人たちの参加の仕組みをどのように構築できるかという議論もございました。

水や森、流域の管理というものを考えたときに、それはどのぐらいのエリアを一つの単位として捉えればよいのか。これまでの議論ですと、例えば、その地域には地域の活動があり、ローカルな単位で考えるという考え方もあれば、利害を伴った方たちや、活動するいろんな団体の人たちは流域全体にわたって存在しており、もう少し広域的な範囲でそれを取り扱う必要があるという話もあります。さらに、一国全体として水や森を守るという国家の責任もあるだろう。ということで、非常に多層性、重層性を持ったものとなっている。これをどのように考えていけばいいのかという問題提起もございました。

このほか、午前中の議論では税、とくに森林環境税、水源環境税について、自治体が課税自